

新中国成立以来我国新能源政策回顾与展望

周文媛

(厦门大学公共事务学院, 福建 厦门 361000)

摘要: 本文按照我国新能源政策发展的特点将其分为四个阶段, 指出我国新能源政策方面存在政策主体单一、政策内容不完善、管理机构分散、监督机制不健全等问题, 并提出相关完善建议。

关键词: 新能源; 新能源政策; 公共政策

中图分类号: X24

文献标识码: B

收稿日期: 2016-01-12

作者简介: 周文媛 (1989—), 女, 云南迪庆人, 硕士研究生, 研究方向: 公共管理、社会政策研究。

DOI:10.14161/j.cnki.qzdk.2016.50.017

一、新中国成立以来我国新能源政策的发展

第一阶段, 以解决农村用能为主的新能源政策。新中国成立初期, 为弥补传统能源供应不足的缺陷, 我国积极开展各种新能源的研发与利用。当时, 除小水电已经具有一定的发展基础以外, 其他的新能源 (核、氢能等) 大都处于研发和初级利用阶段。

从整体上看, 由于受到技术水平、资金等条件限制, 这一时期新能源发展水平总体不高, 重点主要集中在小水电和农村生物质能上, 目的是为了解决农村能源供应不足的问题, 且新能源政策散见于各部门的文件中, 未形成系统的政策体系。

第二阶段, 以电力为中心的新能源政策。20 世纪 80 年代, 我国提出了以“电力为中心”的总方针, 积极鼓励多种能源发电。1983 年《关于积极发展小水电 建设中国式农村电气化的通知》指出, 应当在水资源较好的地方积极发展小水电建设, 实现电气化, 并且对小水电的管理机制、资金运营、电价等都做出了相应的规定。1986 年 12 月, 国家经济委员会下发的《关于加强农村能源建设的意见》指出, 各地区要依据本地的资源条件, 因地制宜发展新能源。

财政补贴、税收减免、信贷优惠等手段逐渐增多, 其中, 财政补贴的重点主要是沼气系统、小水电、小型风力发电机等的示范和推广项目。1983 年, 国务院《关于积极发展小水电建设中国式农村电气化试点县的报告》指

出, 从 1985 年起每年要拿出 1 亿元支持小水电事业, 并实行低息贷款, 还款期限也从原来的三至五年延长到十年。1987 年, 国务院决定由中央财政出资, 按商业银行利率的 50% 对小型风力机制造、风电厂建设、光伏电池生产线、蔗渣发电等项目提供贷款。据资料统计, “六五”“七五”期间, 国家科委对新能源科技攻关项目的补贴达到 4860 万元之多,^[1] 另外, 还有部分扶贫资金、农村电气化资金等都用到新能源项目上。

第三阶段, 可持续发展战略下的新能源政策。20 世纪 90 年代, 我国政府将新能源纳入可持续发展规划中。1995 年, 国科委《新能源和可再生能源发展纲要 (1996—2010)》明确了我国新能源发展的任务及目标, 指出, 到 2000 年全国新能源开发利用总量要达到 29800 万吨标准煤, 到 2010 年要增加到 39000 万吨标准煤。1996 年, 国家经委《“九五”新能源和可再生能源产业发展计划》指出, 在“九五”期间要尽快实现大型风力发电机组国产化, 发展大型高效太阳集热器产业等具体的发展目标。1997 年, 由国家计委制定的《新能源基本建设项目管理的暂行规定》指出, 新能源的开发是可持续发展的一部分。这标志着我国新能源政策已经成为可持续发展的一部分。

同时, 政府灵活运用法律与经济手段, 促进新能源可持续发展。1995 年颁布的《中华人民共和国电力法》、1997 年颁布的《中华人民共和国节约能源法》通过立法鼓励发展沼气、乙醇

等可再生能源和新能源, 并且政府还增加了对新能源研究和发展补贴以及项目和事业费补贴, 实施了信用担保政策、上网电价政策、土地租赁政策等。如 1994 年《并网式风电管理条例》要求电网允许风电场就近上网, 并收购其全部电量, 对进口风电设备给予各种政策优惠。1999 年, 国家计委和科技部发布的《关于进一步支持可再生能源发展的有关问题的通知》, 明确将继续加大对新能源建设项目和科技攻关项目的补贴, 对 3000 千瓦以上的新能源发电项目提供财政贴息。

第四阶段, 多维推进的新能源政策。除了 2001 年国家经贸委《新能源和可再生能源产业发展的“十五”规划》《可再生能源发展“十一五”规划》以及 2012 年《可再生能源发展“十二五”规划》等国家级的可再生能源规划外, 各地也制定了相应的发展规划, 指出要把新能源作为新兴重点领域发展, 如 2001 年《北京市能源结构调整规划》、2006 年《上海市能源发展“十一五”规划》等。

二、我国新能源政策存在的不足

新中国成立以来, 党和政府通过出台一系列政策, 推动新能源的开发与利用。但是, 我国新能源政策也存在很多不足, 具体表现为。

一是政策主体比较单一, 公众力量没有有效整合。我国新能源政策主体以政府部门为主, 缺少其他组织与个人的参与。一方面, 政府有关部门对能源统

计、审计、项目规划及政策信息等的公开和宣传力度不够,没有建立起公众参与政策制定、政策执行及政策监管的良好机制。例如,《中华人民共和国可再生能源法》第九条规定:“编制可再生能源开发利用规划,应当征求有关单位、专家和公众的意见。”但这一条款并未对各参与主体的参与形式及参与渠道等做出明确规定,因而该条款仍然是一种宽泛的号召。另一方面,部分组织和民众对新能源利用重视程度不够,参与新能源政策制定的积极性不高,全社会尚未形成支持新能源发展的良好氛围。

二是政策内容不完善,不能满足新能源发展需要。2005年以后,我国相继制定了可再生能源法及其二十多个配套性规定和实施细则,但是与新能源发展息息相关的财政贴息、税收优惠、能源标准、技术规范等政策仍未出台,无法满足新能源开发的实际需要。例如,在税收政策方面,全国统一的新能源所得税及增值税优惠政策还未出台。在财政政策方面,对新能源项目的补贴没有统一的标准,补贴的盲目性及随意性较强。另外,针对具体类型新能源的资源评价、技术标准和认证体系缺乏,新能源管理和服务滞后。

三是政策可操作性不强,执行效力低。我国新能源政策原则性规定较多,政策表述不够明晰。例如,《中华人民共和国新能源基本建设项目管理的暂行规定》第3条提出“新能源开发是实现可持续发展的重要组成部分,国家鼓励新能源开发及其技术的开发应用”,但这项规定却没有给出具体的量化目标及任务实现时序表等内容,只是单纯地表明了鼓励态度,过于原则,缺乏可操作性。

四是管理机构较为分散。这种分散不仅指分部门管理造成的职责分散,还指同一部门内部的管理职责分散,不仅国家发改委、商务部、电监会、国土部等十多个机构都涉及新能源的管理,就连国家发改委内部的价格司、资源司等多个部门也都分别担负新能源管理的相关职责。这种分散的管理体制使各部门之间因缺乏协调和沟通而出现利益冲突和相互推诿的局面。

另外,新能源管理与新能源资源管理也存在相互分离的问题。《中华人民共和国可再生能源法》规定新能源由

能源主管部门进行统一管理,但是《中华人民共和国矿产资源法》却规定地热资源由国土资源部门负责管理,《中华人民共和国海洋环境保护法》规定海洋资源由海洋行政主管部门负责,其他如风力、太阳及生物等资源也分别由气象、农业及林业等部门管理,使得新能源项目在实施前由于既要得到资源管理部门的前置性审批,又要得到管理部门的审批,造成“多重审批”现象。

五是监督机制不健全。一方面,由于各级地方政府缺乏相应独立的新能源监督机构以及完善的监管程序,加上推广新能源可以获得财政补贴这一利益驱动,许多地区和部门往往会不计成本和实情盲目地发展新能源,而较少地对涉及公共安全、资源和生态保护等方面加以监管,造成对资源和环境的盲目掠夺和损害。另一方面,由于没有明确划分电力监管部门与新能源管理部门的职责,电力监管部门游离于新能源监管之外,许多新能源发电厂及电网建成后就要其发电上网,造成监督管理的滞后。

三、完善我国新能源政策的建议

针对我国新能源政策存在的不足,展望未来,我们需要完善新能源政策,加快新能源建设步伐,不断优化能源结构,促进我国新能源快速持续发展。

第一,强化公众的新能源利用意识。一方面,要通过传统媒介以及新媒体等多种形式宣传有关新能源知识以及新能源在经济社会生活方面的重要作用,将政策条文转化为民众的自觉行动。另一方面,加大对新能源数据统计、规划编制、项目审批等方面的政府信息公开力度,确保公众能够及时了解有关新能源的发展规划以及管理工作等情况。另外,还要鼓励公众、民间组织等积极参与新能源政策制定,畅通参与渠道。

第二,完善新能源政策法规,增强政策的可操作性。抓紧制定与《中华人民共和国可再生能源法》相配套的财政、税收等政策。在税收优惠方面,要明确规定各种新能源产品所得税优惠汇率,对企业或者个人从事与新能源相关产业、技术转让、培训等所得收入,减免或者免征一定比例的税费,给予进口新能源生产设备的企业关税减免优惠

等;在财政政策方面,将新能源发展项目纳入各级财政预算体系中,结合新能源项目的发展潜力、企业的经营状况、技术研发前景、地区及用户等情况制定补贴标准;在信贷优惠政策方面,加强金融机构、商业银行等对新能源企业的贷款优惠,积极鼓励社会资本进入新能源开发领域。

另外,还要注重政策法规之间的逻辑严密性,提高政策语言表述的严谨性和科学性,政策出台前进行反复推敲和论证,避免不必要的冲突和误解。

第三,统一新能源管理机制。首先,可将能源委员会的职能定位为研究国家能源发展整体战略,协调国家能源局、财政部、水利部等中央部门与地区之间能源管理工作。其次,国家能源局在纵向上按照新能源类别分别设置氢能、核能、可再生能源局等不同类型新能源的分支机构,负责所属行业内的具体职能;横向上可以按照新能源开发步骤设置资源管理、科技开发、决策机制、市场规制以及国际合作等相关部门。最后,还可根据地方实际来设立相应的分支或派出机构,对新能源项目进行具体管理。

第四,加强监督。建立一个组织独立、运行专业、职责明确的新能源监督机构,对新能源电力价格、项目落实等情况进行监管;引入第三方机构,鼓励媒体和公众对新能源项目进行监督,确保新能源的持续稳定发展。

参考文献:

- [1] 谢志国, 胡化凯, 张 逢. 建国以来我国可再生能源政策的发展[J]. 中国软科学, 2005, (9): 50-57.
- [2] 戴玉才, 李 倩, 杨洪云, 等. 关于发展可再生能源政策组合的初步分析[J]. 农业工程技术: 新能源产业, 2009, (10): 1-6.
- [3] 沈 涛, 潘寄青. 可再生能源发展的财政政策分析[J]. 当代经济研究, 2009, (3): 63-66.
- [4] 陈甲斌. 我国可再生能源政策与建议[J]. 能源研究与信息, 2003, 17(2): 77-81.
- [5] 王晓宁. 中国新能源发展现状与趋势[J]. 高科技与产业化, 2008, (8): 60-61.